



# SYNTHESE

## Pour un réveil écologique de l'action publique

Repenser l'exemplarité de l'action publique au regard de l'urgence écologique

### Introduction

En signant le Manifeste étudiant pour un réveil écologique, plus de **33 000 étudiants** ont affirmé vouloir faire un pas de côté par rapport à l'avenir professionnel qui leur semble destiné. **Nous ne voulons pas travailler au service de projets déconnectés de l'urgence écologique**, c'est-à-dire du changement climatique, des pollutions, de l'érosion de la biodiversité et de l'épuisement des ressources naturelles.

Parmi les signataires du manifeste, de nombreux étudiants et étudiantes se destinent à un parcours professionnel dans la fonction publique, et exigent qu'elle prenne la pleine mesure des enjeux environnementaux. Ainsi, après avoir questionné les entreprises sur leur modèle de fonctionnement, nous interrogeons désormais les institutions étatiques. Il s'agit d'évaluer **l'adéquation de leurs objectifs, actions et moyens**, d'une part, et du fonctionnement interne, des **formations et carrières** de la fonction publique, d'autre part, à l'urgence écologique.

Notre objectif est de **fournir aux étudiants et jeunes diplômés un état des lieux de l'ambition et de l'effectivité de l'action publique environnementale**, afin qu'ils puissent les intégrer dans leurs choix d'orientation professionnelle. Dans cette perspective, nous avons élaboré **neuf questionnaires** d'évaluation adaptés aux administrations centrales, au Parlement ainsi qu'aux juridictions administratives et judiciaires.

À la lumière de rapports publics et des réponses apportées par plusieurs administrations et institutions publiques<sup>1</sup> - que nous remercions pour le temps qu'elles y ont consacré - aux questionnaires, nous formulons **27 propositions à destination du Président de la République, de la Première ministre, de la ministre de la transition écologique et du ministre de la transformation et de la fonction publiques**. Ces propositions, à **initier dans les premiers mois du quinquennat 2022-2027**, visent à rendre plus ambitieuse et plus efficace l'action environnementale du service public. Elles portent sur **la gouvernance de l'État et la formation des agents publics, l'évaluation et la conduite de l'action publique ainsi que sur l'association des agents, des territoires et des citoyens à la planification écologique**.

1 Conseil d'Etat, Cour des comptes, Sénat, Conseil économique, social et environnemental, ministères de l'écologie, de l'économie, de l'enseignement supérieur, de la justice, tribunaux de Besançon et de Nanterre et cour d'appel de Dijon

Les administrations et institutions publiques sont au cœur de la vie des Français et emploient environ 20% de la population active. En vertu de leur travail de conception et de mise en oeuvre des services publics, elles ont **un triple devoir de responsabilité, d'exemplarité et de cohérence** :

- La **responsabilité** d'assurer sur le long terme l'accès des Français aux services publics et de préserver les biens communs environnementaux pour les générations actuelles et futures ;
- L'**exemplarité** dans la mise en œuvre de la transition écologique tant dans leurs pratiques internes que dans leurs missions, afin de devenir des moteurs du changement et entraîner l'ensemble de la société ;
- La **cohérence** entre les politiques publiques et l'ensemble des engagements pris à l'échelle nationale (stratégies environnementales, charte de l'environnement) et internationale (objectifs européens, accord de Paris). Cette cohérence passe par le développement d'une culture de la sobriété, de la prévention des atteintes à la biodiversité, de la préservation des biens communs.

En répondant à ces devoirs et en se dotant d'outils de pilotage clairs et transparents, les administrations publiques feront montre, dans un contexte de baisse d'attractivité de la fonction publique, d'une réelle ambition et démontreront qu'elles peuvent permettre aux nombreux étudiants et jeunes diplômés d'exprimer tout leur potentiel pour mettre en pratique les objectifs de l'Etat et des collectivités territoriales.

## Gouvernance de l'Etat & formation des agents publics

Mettre en place de nouvelles modalités de conduite de l'action publique suppose des changements profonds de culture et de gouvernance. En particulier, il est nécessaire **de compléter l'action de coordination du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) par celle d'une autorité administrative indépendante** capable de contrôler le niveau d'ambition environnementale de l'action publique. De plus, l'urgence et l'ampleur du défi écologique appellent à **former massivement les agents publics à ces enjeux**.

### 1. Renforcer la capacité d'action des acteurs publics et créer une Autorité de préservation des limites planétaires

La capacité d'action des administrations et établissements publics face à l'urgence écologique n'est pas acquise. La Cour des comptes indique que **les effectifs ont diminué de 14% entre 2010 et 2022<sup>2</sup>** en administration déconcentrée de l'Etat. Le SGPE doit pouvoir s'appuyer sur des administrations centrales, déconcentrées et locales en capacité de faire face à l'urgence environnementale. Il convient donc de réaliser une analyse des missions, de l'organisation et des moyens de toutes les administrations publiques.

L'absence de pouvoir contraignant des institutions chargées d'évaluer l'action publique est un manque de la gouvernance environnementale. La création d'une **Autorité de Protection des Limites Planétaires (APLP)** composée de six à neuf collèges, selon qu'elle se concentre sur **les objectifs environnementaux de la taxonomie européenne** ou sur **les neuf limites planétaires<sup>3</sup>**,

<sup>2</sup> [Les effectifs de l'administration territoriale de l'État, Cour des comptes, mai 2022](#)

<sup>3</sup> Changement climatique, érosion de la biodiversité, perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, changements d'utilisation des sols, acidification des océans, utilisation de l'eau, appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, pollutions chimiques et aérosols dans l'atmosphère

pourrait ainsi **compléter l'action et les réflexions du SGPE et des administrations à travers des missions d'évaluation et d'enquête, de contrôle et, le cas échéant, de sanction**. La France deviendrait pionnière sur le plan de la gouvernance de la transition écologique et servirait d'exemple aux autres États pour **intégrer de manière systémique les enjeux de transition écologique dans les politiques publiques**.

## **2. Former tous les agents publics et élus de la République**

Face au constat du manque de formation environnementale des agents publics, le gouvernement a seulement renforcé la formation initiale des hauts fonctionnaires, et non pas toutes les formations initiales des agents publics. Il convient donc d'**étendre le module transition écologique du tronc commun de la haute fonction publique à l'ensemble des écoles du service public**. En complément, **chacune des écoles devrait élaborer un programme spécifique aux futurs métiers exercés par les élèves fonctionnaires**.

Par ailleurs, la formation continue des fonctionnaires en matière environnementale n'est pas à la hauteur de l'urgence écologique. Il apparaît nécessaire de **concevoir et mettre en œuvre un programme national de formation écologique des agents publics**. Ce plan de formation devrait fixer des objectifs ambitieux, par exemple **100% des hauts fonctionnaires formés d'ici fin 2024 et 100% des agents publics formés d'ici fin 2025**. Élaboré par le SGPE en lien avec la DGAFP, il devrait d'abord cibler et anticiper, sur la base des stratégies nationales environnementales, les besoins en compétences actuels et futurs de tous les agents publics. Puis, il devrait être décliné au niveau des administrations centrales, sociales et territoriales, en concertation avec leurs parties prenantes.

Les **élus nationaux et locaux de la République, les membres du Gouvernement et leurs conseillers** doivent également suivre des formations aux enjeux environnementaux, actuellement inexistantes. Or ces acteurs jouent un rôle central en matière d'orientation de l'action publique, nationale ou locale. Un **programme de formation ambitieux devrait être mis en place**.

## **Évaluation et conduite de l'action publique**

Pour assurer l'atteinte des objectifs environnementaux fixés, des **méthodes d'évaluation et des outils de pilotage de l'action publique doivent être mises en place**. L'évaluation est nécessaire d'une part, avant la mise en place d'une politique publique pour s'assurer de **sa pertinence au regard de l'urgence écologique** et, d'autre part, pendant sa mise en œuvre pour **garantir l'atteinte des objectifs de résultats fixés lors de la conception**. Les administrations publiques doivent se doter d'**outils de pilotage** leur permettant de **mieux suivre les politiques et dépenses publiques** au regard des stratégies nationales environnementales<sup>4</sup>.

## **3. Réaliser des évaluations ex-ante et ex-post des lois au regard la planification écologique**

Plusieurs normes ont permis d'ancrer l'évaluation *ex-ante* des lois ou projets ayant un impact sur l'environnement. Toutefois, cette évaluation **ne permet pas d'assurer leur pleine compatibilité avec les enjeux écologiques**. Vecteur de confiance en l'action publique, elle doit devenir une pratique courante dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois par les administrations. Cela se traduira par **l'amélioration de l'étendue des évaluations environnementales ex-ante des lois qui ont un impact significatif sur l'environnement**, tout en prévoyant les éléments nécessaires pour en **effectuer des évaluations ex-post**.

<sup>4</sup> Sur la biodiversité, le climat, l'économie circulaire, l'eau, la lutte contre la déforestation importée, pour les aires protégées 2030, etc...

## 4. Renforcer les obligations légales sur l'évaluation des impacts environnementaux des administrations

Alors que la loi impose à un grand nombre d'administrations de réaliser des bilans carbone<sup>5</sup>, **seules 25% des administrations soumises à l'obligation répondent à cette obligation**<sup>6</sup>. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : un **manque de compétences en interne** pour réaliser l'évaluation ou le **montant dérisoire de la sanction financière**, plafonnée à 20 000 euros, en cas de non réalisation.

De plus, **il n'existe pas d'obligations légales d'évaluation des impacts des administrations ou des entreprises sur la biodiversité ou la consommation de ressources naturelles**.

Enfin, ces évaluations ne débouchent généralement sur **aucune mesure ou stratégie interne de réduction de l'impact climatique**.

Par conséquent, les **évaluations** ne doivent plus se restreindre aux gaz à effet de serre mais être **étendues à l'ensemble des impacts environnementaux**<sup>7</sup>. La méthodologie des évaluations (notamment des impacts sur la biodiversité et les ressources naturelles) pourrait être définie par les services du ministère de **MTECT**, en lien avec l'**ADEME**. Elles seront rendues **publiques et accessibles** à tous les citoyens, collectivités, entreprises. **L'APLP et ses services déconcentrés** en région seraient chargés de **vérifier** les évaluations environnementales des acteurs publics.

## 5. Renforcer le pilotage des stratégies environnementales nationales par des plans d'action ministériels

Dotées depuis 2021 de plans climat qui **ne concernent, par construction**, que la question climatique, les administrations ne sont pas autant mobilisées sur l'ensemble des questions environnementales. Les futurs **plans d'action ministériels** doivent être établis par rapport à **l'ensemble des stratégies environnementales nationales** (SNBC, SNB, économie circulaire, eau). En effet, l'action publique environnementale sera d'autant plus cohérente, efficiente et efficace qu'elle intégrera l'ensemble des enjeux écologiques. S'agissant de la **mise en œuvre des plans environnementaux**, ils devront être déclinés dans l'ensemble d'une administration et faire l'objet d'une **reddition des comptes**.

Partant des limites des plans climat, les futurs plans environnementaux devront devenir des **stratégies opérationnelles de long terme** visant à déployer les stratégies nationales environnementales. Cela suppose de **quantifier les impacts de chaque mesure des plans d'action** pour en démontrer l'alignement avec les objectifs des stratégies nationales et d'**associer un budget minimum à mobiliser**, pour chaque orientation de ces stratégies, afin de tenir les objectifs prévus.

## 6. Repenser le budget vert et en faire un outil de négociation budgétaire

Introduit en 2020, le budget vert permet d'analyser l'impact environnemental du budget de l'Etat. La catégorisation actuelle des postes de dépenses au regard de leurs impacts environnementaux est toutefois **binaire** et masque **des nuances significatives entre les dépenses, notamment leur intensité et leur temporalité**. Il est donc nécessaire de **transformer les catégories du budget vert** afin de **réaliser une classification plus nuancée, en lien avec les stratégies nationales environnementales**. Le **périmètre de l'analyse doit aussi continuer de s'étendre**, afin de réduire le nombre d'items neutres ou non chiffrés, en particulier en incluant à l'analyse des **niches fiscales**. Une réflexion pourrait ainsi être menée sur la **fiscalité**

5 [Article L229-25 du code de l'environnement](#)

6 [Décarboner l'Administration publique, Shift Project, octobre 2021](#)

7 L'ADEME définit 12 impacts environnementaux qui affectent la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les ressources (sols inclus) et la santé humaine

**environnementale**, qui manque de cohérence<sup>89</sup>.

Par ailleurs, le budget vert n'est **pas un élément dans la négociation du budget**, tant sur le plan administratif que politique. Or, **la planification écologique doit guider les politiques publiques des années à venir**, il est impératif d'évaluer la contribution des dépenses aux objectifs écologiques de l'État, pour les piloter en conséquence.

Sur le **plan administratif**, le budget vert doit donc devenir un **outil intégré aux négociations budgétaires annuelles et pluriannuelles** et s'inscrire dans l'élaboration de la LPFP.

Sur le **plan politique**, il est nécessaire de **faire du budget vert un temps fort des discussions parlementaires** lors des débats relatifs aux lois de finances initiales, rectificatives et de règlement.

## Association des agents, des territoires et des citoyens à la planification écologique

Cette association est une condition indispensable pour assurer une prise en compte suffisante des **difficultés du terrain**, pour **légitimer l'action** publique et pour **la rendre plus efficace** grâce à des mécanismes de coordination à l'échelle locale.

### 7. Faire participer les agents à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans environnementaux

Les agents publics ne sont **pas assez impliqués ni assez largement mobilisés dans la définition des plans ou projets environnementaux des administrations**. La participation des agents publics à la stratégie de leurs administrations et une intégration transversale des enjeux environnementaux dans le dialogue social sont pourtant des **leviers pour ancrer la transition écologique dans le fonctionnement des administrations publiques**.

Les agents doivent pouvoir **participer à l'élaboration de la stratégie environnementale de leur administration et à la mise en œuvre de la stratégie environnementale**. Ces nouvelles formes de participation pourraient **mobiliser des innovations managériales telles que l'intrapreneuriat**.

### 8. Territorialiser les stratégies environnementales nationales

**La coordination des stratégies et plans nationaux avec les schémas et plans territoriaux est insuffisante**. Cela nuit à l'efficacité de la coordination des actions territoriales en vue de l'atteinte des objectifs nationaux. Par ailleurs, répondre à l'urgence environnementale à l'échelle nationale requiert **une compatibilité entre les objectifs portés par les stratégies nationales environnementales et l'ensemble des outils de planification des collectivités territoriales** (SRADDET, SRAEII, PPA, PCAET, SCoT, PLUi, PLH, ... ).

Cela suppose de **clarifier certaines notions** qui restent mal comprises (**neutralité carbone, décroissance de l'artificialisation**), puis d'associer les **élus et agents des collectivités territoriales à la définition des stratégies nationales environnementales**.

Une fois déterminées, les stratégies nationales doivent **être territorialisées**, via de **nouvelles instances de gouvernance** afin d'assurer une **continuité de discussion entre les échelons régionaux et l'échelon national** et d'**identifier les responsabilités** des différents échelons territoriaux.

8 [Biodiversité en danger : quelle réponse économique ?](#), CAE, septembre 2020

9 [Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe](#), CAE, mars 2019

Une **première instance de dialogue** réunissant l'État, les régions et l'APLP aurait pour mission de **cadrer et de quantifier des responsabilités et potentiels d'action** de l'État et des régions et échelons infra-régionaux ; de **vérifier la cohérence** de la somme des objectifs régionaux avec les stratégies nationales ; de **contrôler la juste répartition de l'effort**.

Une **deuxième instance** de coordination aux limites planétaires serait chargée, au sein des territoires, de **faire dialoguer collectivités territoriales, entreprises et citoyens** afin de coordonner les stratégies et plans territoriaux.

## 9. Associer les citoyens à la planification écologique

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a reçu des critiques relatives au périmètre du mandat, à l'association insuffisante des parties prenantes et aux modifications qui ont été apportées aux propositions des citoyens, qu'il faut prendre en compte pour les prochains exercices de démocratie délibérative écologique. En effet, **l'association des citoyens à la planification écologique doit permettre de renforcer et de légitimer l'action publique écologique**.

L'administration serait d'abord chargée d'**identifier des controverses prioritaires** de la planification écologique. Des **consultations** seraient ensuite organisées sous l'égide de la CNDP pour **synthétiser les avis de toutes les parties prenantes**, sur chaque grande question identifiée par l'administration. Enfin, une ou plusieurs **conventions hybrides** (mêlant citoyens et parlementaires) construirait des propositions relatives à chacune des controverses. A la fin du processus, un **comité légistique** de haut niveau et une consultation régulière de l'administration permettraient de **transmettre directement les propositions à référendum ou à un vote parlementaire**.



Depuis 2018, le collectif *Pour un réveil écologique* rassemble des étudiants et des jeunes diplômés qui s'engagent pour des formations et des perspectives professionnelles en adéquation avec l'urgence écologique.

[pour-un-reveil-ecologique.org](https://pour-un-reveil-ecologique.org)

[contact@pour-un-reveil-ecologique.fr](mailto:contact@pour-un-reveil-ecologique.fr)

